



Universidade de Brasília
Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas
Departamento de Gestão de Políticas Públicas

IRIS SILVA SANTOS

ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NA
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC): **Revisão** da resolução nº 279

Brasília – DF
2019

IRIS SILVA SANTOS

**ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE AÇÃO
PÚBLICA NA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL
(ANAC): Revisão da resolução n° 279**

Monografia apresentada ao Departamento de
Gestão de Políticas Públicas como requisito
parcial à obtenção do título de Bacharel em
Gestão de Políticas Públicas.

Professor Orientador: Prof.^a Dr.^a Fernanda
Natasha Bravo Cruz

Brasília – DF
2019

IRIS SILVA SANTOS

ANÁLISE DA ELABORAÇÃO DE INSTRUMENTOS DE AÇÃO PÚBLICA NA
AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL (ANAC): **Revisão** da resolução nº 279

A Comissão Examinadora, abaixo identificada, aprova o Trabalho de Conclusão
do Curso de Gestão de Políticas Públicas da Universidade de Brasília do (a)
aluno (a)

Iris Silva Santos

Prof.^a Dr.^a Fernanda Natasha Bravo Cruz

Professora Orientadora

Prof.^a Dr.^a Doriana Daroit

Professora Examinadora

Brasília, 05 de julho de 2019

RESUMO

Este trabalho tem a finalidade de investigar o processo de alteração de um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). A finalidade da pesquisa é compreender como os atores se articularam para a produção de um instrumento de ação pública na ANAC, no caso, o primeiro módulo de revisão da resolução n° 279, que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC), identificando as estratégias que utilizaram para a revisão de uma resolução, demonstrando a multiatorialidade envolvida com o processo e como diálogos informais auxiliaram na construção da norma. Para isso foi feito um estudo de caso, com pesquisa documental, em atas e relatórios, entrevistas com reguladores e regulados e para a análise de dados, a análise de discurso foi utilizada. Como resultado, as estratégias que utilizaram para o primeiro módulo de revisão da resolução n° 279 foram encontradas, identificou-se o workshop, a Análise de Impacto Regulatório (AIR), como etapas/estratégias na fase de estudos e na fase de elaboração da proposta de revisão do normativo, as fases da audiência pública e deliberação final, para além desses ritos processuais, identificou-se os diálogos informais, que junto com os outros é componente de um repertório, repertório do módulo I de revisão da resolução n° 279, esses diálogos representam um repertório diferente de elaboração de ato normativo. Além disso, os atores que participaram do processo também foram identificados, os regulados, operadores de aeródromo e os reguladores, Especialistas em Regulação de Aviação Civil, em especial da Gerência Técnica de Normas (GTNO) e da Gerência Técnica de Resposta à Emergência Aeroportuária (GTRE), lotadas na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) e Diretoria. É importante considerar como resultado, o protagonismo da Agência no processo, ainda reconhecendo que houveram dinâmicas de governança, como aponta Lascoumes e Le Galès (2012), práticas que envolvem múltiplos atores e multiformes. Todos os aspectos discutidos foram importantes para descobrir como os atores se articularam para a revisão da resolução n° 279, resultando na resolução n° 455, que altera critérios dispostos na n° 279.

Palavras-chave: Instrumento de ação pública. Governança. ANAC. Estratégias de interação.

3 SUMÁRIO

INTRODUÇÃO	5
1 REFERENCIAL TEÓRICO	10
1.1 INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA	10
1.2 GOVERNANÇA	11
1.3 ESTRATÉGIAS E REPERTÓRIOS DE INTERAÇÃO	13
1.4 MARCO CONCEITUAL	15
2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA.....	17
3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS	19
3.1 INÍCIO: FASE DE ESTUDOS.....	19
3.2 IDENTIFICAÇÃO DO PROBLEMA E TOMADA DE DECISÕES.....	21
3.3 AUDIÊNCIA PÚBLICA	26
3.4 DELIBERAÇÃO FINAL	29
3.5 DIÁLOGOS INFORMAIS	30
3.6 O QUE EXCLUÍDO DA RESOLUÇÃO Nº 455?.....	31
3.7 GOVERNANÇA NA CONFORMAÇÃO DE UM INSTRUMENTO DE AÇÃO PÚBLICA.....	32
4 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	35
REFERÊNCIAS	38
APÊNDICES.....	41
APÊNDICE A – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO – Especialista em Regulação de Aviação Civil.....	41
APÊNDICE B – ROTEIRO DE ENTREVISTA SEMIESTRUTURADO – Operador de aeródromo e Bombeiro de aeródromo	42
ANEXOS	43
ANEXO A – RESOLUÇÃO Nº 279, DE 10 DE JULHO DE 2013	43
ANEXO A – RESOLUÇÃO Nº 455, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2017.....	45

4 INTRODUÇÃO

O presente trabalho tem a finalidade de compreender como se produz um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) da Agência Nacional de Aviação Civil (ANAC). Segundo Custódio (2017), as agências reguladoras surgiram num contexto de desestatização, ou seja, com o término do monopólio do Estado, as atividades e os serviços de competência estatal começaram a ser atribuídas para organismos privados, a partir daí as agências apareceram. Em 1990, com o Programa Nacional de Desestatização criaram-se as agências, organismos destinados para regulamentar e fazer a fiscalização de atividades de interesse coletivo, de interesse público.

Esse processo de desestatização se aproxima do conceito de governança quando há esse descolamento do Estado, não é mais o centro, outros setores possuem autonomia. As agências Reguladoras são organismos que possuem autonomia financeira, além de poder regulamentar e fiscalizar diversas atividades de interesse público.

Conforme Custódio (2017), as agências compõem a Administração Pública Indireta, fornecem serviços públicos diante da descentralização do Estado, são autarquias, que quer dizer que são órgãos autônomos em relação ao patrimônio e receita, exigem gestão descentralizada.

A Agência Nacional de Aviação Civil é umas das agências reguladoras federais criadas no Brasil para regular e fiscalizar as atividades da aviação civil e a infraestrutura aeronáutica e aeroportuária no Brasil. Foi instituída pela Lei 11.182 em 2005 e iniciou a sua atuação no ano de 2006, em substituição do Departamento de Aviação Civil (DAC). Se trata de uma autarquia ligada ao Ministério dos Transportes, Portos e Aviação Civil. As atividades da ANAC são de certificação, normatização e representação institucional.

A Agência é formada por Diretoria; Superintendência de Acompanhamento de Serviços (SAS); Superintendência de Administração e Finanças (SAF); Superintendência de Aeronavegabilidade (SAR); Superintendência de Gestão de Pessoas (SGP); Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA); Superintendência de Planejamento Institucional (SPI); Superintendência de Regulação Econômica de Aeroportos (SRA); Superintendência de Padrões Operacionais (SPO); Superintendência de Padrões Operacionais (SPO); Superintendência de Tecnologia da Informação (STI); Procuradoria Geral; Corregedoria; Auditoria Interna; Assessoria de Segurança Operacional (ASSOP); Assessoria de Comunicação Social (ASCOM); Assessoria Parlamentar (ASPAR); Assessoria Internacional

(ASINT); Superintendência de Ação Fiscal (SFI); Assessoria de Julgamento de Autos em Segunda Instância (ASJIN) e; Ouvidoria.

Interessa para o estudo a SIA, já que a norma estudada está no escopo da Superintendência. Compete à Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (SIA) encaminhar proposta de ato normativo para a Diretoria da ANAC, quanto às operações de infraestrutura aeroportuária, incluindo prevenção, salvamento e combate a incêndio em aeroportos, desenvolver regras referentes à infraestrutura dos aeroportos, acompanhar obras de infraestrutura dos aeroportos, fiscalizar a implementação de procedimentos em relação à segurança da aviação civil, entre outras competências.

No Estado contemporâneo, conforme Lascombes e Le Galès (2012) apontam, a ideia do Estado-centrismo em relação à análise de políticas públicas é substituída pela sociologia política da ação pública, aqui, leva-se em consideração os múltiplos atores envolvidos, a partir disso há um questionamento da nova constituição do Estado. Rompe-se com a análise antiga de políticas públicas, baseada num Estado homogêneo, que uma seria conformado de modo unívoco. Para esses teóricos da ação pública, o Estado é formado por diversos grupos com diferentes estratégias, grupos que se confrontam, acentuando seus objetivos e interesses. Os atores e ações que aparecem mais ou que estão mais escondidos, toda a articulação importa para a elaboração de uma norma, importa na ação pública.

Tal abordagem faz sentido para o estudo de processos e construção de normas na ANAC. A Agência utiliza estratégias que abrem espaço para a multiplicidade de atores (envolvimento de outros atores além dos normatizadores), há o encontro, reunião de reguladores e regulados, esses também apresentam os seus interesses.

O primeiro módulo de revisão da resolução nº 279 será o objeto desta análise. A resolução nº 279, de 10 julho de 2013, é um instrumento de ação pública que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC). Conforme Lascombes e Le Galès (2012) os instrumentos de ação pública são mecanismos com características técnicas e sociais que ordenam as relações sociais entre o Estado (poder público) e os (destinatários). A instrumentação da ação pública possibilita a corporificação da ação do governo, quando a instituição escolhe um instrumento, isso implica, de alguma forma, na estruturação do processo e dos resultados. O primeiro módulo de revisão da resolução nº 279 resultou, entre outras normativas, na resolução nº 455. A resolução nº 455 apresenta uma solução diante de um problema identificado, a questão dos aeroportos de pequeno porte não

conseguirem disponibilizar e manter o Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC).

Segundo redação dada pela Resolução nº 279, de 10 de julho de 2013, o SESCINC:

Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio (SESCINC) é o serviço composto pelo conjunto de atividades administrativas e operacionais desenvolvidas em proveito da segurança contraincêndio do aeródromo, cuja principal finalidade é o salvamento de vidas por meio da utilização dos recursos humanos e materiais disponibilizados. (ANAC, 2013)

O Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC) é um serviço de extrema relevância para proteção dos passageiros e salvamento de vidas em caso de acidentes. A resolução nº 279 dispõe de todo o aporte em relações a equipamentos e recursos humanos para a disponibilização e atuação do serviço, além da parte de SESCINC, também trata das organizações de ensino de SESCINC, as OE–SESCINC, essas escolas dão treinamentos para bombeiros para atuação em casos de acidentes nos aeroportos, com aeronaves, é um tema indispensável, já que se trata de vidas humanas e essa norma apresenta todo o aporte para o socorrimento de vítimas em caso de acidentes, em casos de incêndio.

Resumidamente, em relação ao processo de revisão da resolução nº 279: Para satisfazer a etapa de estudos preliminares, em outubro de 2016, foi realizado um workshop, os interessados (stakeholders) se manifestaram sobre as dificuldades da norma, as contribuições foram enviadas por e-mail, a partir disso um relatório foi feito. A atualização da resolução foi colocada como tema 27º na Agenda Regulatória da Agência, essa agenda elege temas prioritários a serem trabalhados, tem a finalidade de orientar a elaboração e atualização de normas na Agência, envolvendo a participação da sociedade. O tema nº 27 foi dividido em duas modalidades, a primeira, que é o escopo do presente trabalho, trata de uma revisão mais pontual para atualizar o critério mínimo de acessibilidade do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis e outras alterações específicas, para responder ao problema de disponibilização desse serviço nos aeródromos de pequeno porte, os de classe I, que segundo RBAC nº 153, são os aeródromos que operam menos de 200 mil passageiros anualmente.

Passada a fase de estudos, houve consulta interna para elaboração da atualização da norma, depois o encaminhamento para a diretoria para submeter a proposta de atualização à audiência pública. O primeiro módulo foi concluído em 2017, resultando na resolução nº 455, de 20 de dezembro de 2017. Percebeu-se, nesse processo, a presença de dinâmicas que

representam a governança , mas que ainda há um protagonismo por parte da Agência na construção de um instrumento de ação pública o que fere uma governança democrática.

Segundo Nota Técnica nº 11, do processo 00058.519079/2017-39, com a revisão da resolução nº 279, primeiro módulo, que resultou na resolução nº 455, que é objeto desse estudo, a pretensão era:

(...) retirar a obrigatoriedade de implantação do SESCINC para aeródromos de pequeno porte, nos quais o custo para manutenção do serviço é muito alto e o risco operacional é menor em relação àqueles com maior complexidade de operação, fomentando a aviação regional com aumento aceitável do risco operacional. (ANAC, 2017)

Diante do exposto, se pretende responder a seguinte pergunta: *Como os atores se articularam para a revisão da resolução nº 279 na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária (ANAC/SIA)?*

O objetivo geral da pesquisa é: Compreender como ocorreu a produção da revisão da resolução nº 279 na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária. Os objetivos específicos são:

- Identificar a multiatorialidade envolvida com a produção de um instrumento de ação pública na SIA;
- demonstrar as estratégias dos atores para elaboração de um instrumento de ação pública e;
- descrever como os diálogos e processos com os regulados contribuíram para a elaboração da norma e de que forma aconteceram.

A Agência Nacional de Aviação Civil foi escolhida por ser uma instituição em que se utiliza os instrumentos de ação pública para materializar as suas ações e, tendo em vista a importância dos resultados das ações públicas de fiscalização e normatização da aviação civil nacional para a sociedade, tal pesquisa será feita para descobrir como os atores se articulam, se relacionam no processo de produção de uma norma, quais estratégias eles utilizam, pois isso diz muito sobre qual impacto ela irá causar na sociedade, e no caso da Agência, para os entes regulados também.

O caso da atualização da resolução nº 279 foi escolhido devido à particularidade de ter envolvido, antes de tudo, o regulado: ouviu-se antes de partirem para uma fase de estudos, primeiramente, aqueles que são regulados pela norma, para descobrir quais eram as dificuldades existentes e por ser uma norma que trata do combate a incêndio nos aeroportos importante para segurança da sociedade, das pessoas que utilizam o transporte aéreo. Foi possível perceber tal particularidade e relevância do caso devido à minha atuação como estagiária da ANAC desde 2017, acompanhando as atividades de fomento e de comunicação

com os regulados na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária da Agência Nacional de Aviação Civil.

REFERENCIAL TEÓRICO

Para apoiar a pesquisa, os conceitos de *instrumento de ação pública*, *governança*, *estratégias e repertórios de interação* foram utilizados. Considerando o conceito de instrumento de ação pública e governança por Lascoumes e Le Galès (2012), dinâmicas de governança permitem a construção de instrumentos de ação pública, envolvendo estratégias, que conforme Andrade (2011), se dão nas interações, essas estratégias formam repertórios, que como apontado por Alonso (2012), um conjunto de elementos o compõem.

Instrumento de ação de pública

Na reestruturação do Estado contemporâneo, conforme Lascoumes e Le Galès (2012) apontam, a ideia do estado centrismo em relação à análise de políticas públicas some e é substituída pela sociologia política da ação pública, aqui, leva-se em consideração os múltiplos atores envolvidos, a partir disso há um questionamento da nova constituição do Estado. Rompe-se com a análise antiga de políticas públicas, baseada num Estado homogêneo, no qual há uma unicidade, agora, o Estado é formado por diversos grupos com diferentes estratégias, grupos que se confrontam, acentuando seus objetivos e interesses. Tudo na ação pública importa, os atores e ações que aparecem mais ou que estão mais escondidos, toda a articulação importa para a elaboração de uma norma.

Segundo Cruz (2017) há uma diferenciação entre política pública e ação pública, podemos definir política pública como produto das ações, a multiplicidade de atores é envolvida no processo, já ação pública concerne à interação entre os atores, como eles se organizam e se articulam, se refere também às normas, à coordenação, às redes formadas, aos conflitos, considera a política como uma ação conjunta. Para além disso, os autores Lascoumes e Le Galès (2012) consideram os produtos da ação pública e a capacidade de resolução de problemas.

Num contexto de desenvolvimento e reestruturação do Estado, em que redes e outros grupos são formados e se articulam independentemente dele, instrumentos de ação pública evoluem, com objetivo de melhor atenderem à sociedade em ambientes mais complexos.

Como definem Lascoumes e Le Galès (2012) os instrumentos de ação pública são mecanismos com características técnicas e sociais que ordenam as relações sociais entre o Estado (poder público) e os seus destinatários. A instrumentação da ação pública possibilita a corporificação da ação do governo, quando a instituição escolhe um instrumento, isso influencia, de alguma forma, na estruturação do processo e os resultados.

As políticas públicas são operacionalizadas por meio dos instrumentos, que possuem valores assim como as instituições e esses valores vão refletir na execução das políticas e nos resultados alcançados por elas. A efetividade de um instrumento advém do problema que ele quer resolver e da sua competência em resolvê-lo. Quando se considera os instrumentos de ação pública, verifica-se o que está por trás da ação, toda a história, o motivo de tal ação se dar da tal forma, e é possível desvendar seus impactos.

Para Lascoumes e Le Galès (2012), ferramentas e dispositivos técnicos viabilizam os instrumentos, podem ser consideradas como dispositivos, as audiências públicas, reuniões internas, consulta interna, as consultas públicas, entre outros.

Cruz aponta que as normas seriam um instrumento de ação pública que demonstra o caráter da interação entre os atores participantes da construção delas, em que há um processo de negociação. Desse modo, a instrumentação da ação pública vai guiar as interações entre sociedade política e sociedade civil por meio de dispositivos que envolvem elementos tanto técnicos (regras jurídicas) quanto sociais (representações).

Governança

Considerando os conceitos de ação pública e instrumento de ação pública, cabe destacar também a governança, já que os três conceitos perpassam pela ideia de interação entre os atores e pela ideia de que o Estado por si só não basta, é necessário a utilização de instrumentos, a própria interação com outros atores. Aqui, a governança apoiará o conceito de instrumento de ação pública, referindo-se à articulação entre atores, e se direcionando às táticas que são decididas a partir de acordos feitos, o instrumento de ação pública representa isso, é um meio decidido pelos atores para corporificar ações.

Lascoumes e Le Galès (2012) apoiam-se na seguinte definição de governança:

A ideia não é nova, deriva do latim medieval: *gubernantia*, que remete a um processo de coordenação entre atores, de grupos sociais e instituições para atingir as metas discutidas e definidas coletivamente. A governança também está vinculada às dinâmicas multi-atores e multiformes que asseguram a estabilidade de uma sociedade, de um regime político, sua orientação e sua capacidade de assegurar serviços e garantir legitimidade. (LASCOUMES e LE GALÈS, 2012, p. 59)

Ainda de acordo com Lascoumes e Le Galès (2012), a governança também está relacionada às formas horizontais de relação entre os atores, interação de forma horizontal, existe uma interdependência entre eles, os grupos se descolam do Estado, no sentido de serem autônomos. O Estado não é mais o centro, o ator principal, há um rompimento com o conceito clássico de Estado, redes se constituem. Na União Europeia, cada vez mais redes de múltiplos atores se formam para influenciar as políticas, essas interações causam conflitos.

Por sua vez, para Secchi (2009), a noção de governança que provém da ciência política e da administração pública admite que é um modelo organizacional que considera as relações de diversos atores na construção de políticas públicas, ou seja, admite certo pluralismo, distintos atores participam, influenciam no processo de produção de uma política pública.

Além disso, Secchi apresenta frentes que movimentam a governança pública. A primeira é que existe uma complexidade na sociedade e coloca os governantes diante de situações que eles não estão acostumados a lidar, situação desafiadoras que demandam mudanças no modo de operá-las, aqui, existe um caráter mais participativo. A segunda frente é a ideia de que o Estado não consegue lidar com problemas coletivos, então surgem organismos, atores não-estatais para solucionarem esses problemas, isso é recorrente à formação de redes e a terceira frente é a administração pública gerencial, numa linha em que importa mais o tratar do problema do que quais pessoas vão fazer isso.

Seguindo a mesma linha que Lascoumes e Le Galès na discussão de governança, Secchi afirma, com uma citação de Brugué e Vallès (2005):

A governança (...) não é mais baseada na autoridade central ou políticos (modelo da hierarquia) e nem passagem de responsabilidade para o setor privado (modelo de mercado), mas sim regula e aloca recursos coletivos por meio de relações com a população e com outros níveis de governo. (BRUGUÉ e VALLÈS, 2005, *apud* SECCHI, 2009, p. 360)

Foucault (2007) também pode trazer insights para essa discussão sobre o conceito de governança ao tratar da governamentalidade. A arte de governar surgiu, de fato, quando deixou-se de olhar o Estado a partir da administração da família, no aspecto econômico dessa gestão e olhar o Estado a partir da população, das suas necessidades.

A ciência, a economia e a estatística foram fatores que fizeram com que o Estado se voltasse para a população. A ciência fez com que se pudesse perceber melhor a realidade, numa população existem problemas específicos, ao olhar para a família a percepção acaba sendo de maneira mais singular, por meio da economia, a dificuldade do governo pôde ser melhor estruturada, calculada e por meio da estatística manifestou-se a diversidade de uma sociedade, pouco perceptíveis ao considerar a família.

Além disso, as necessidades da população são expressas a partir de dados estatísticos, mostra a quantidade de doentes, taxas de mortalidade e etc. A família passou a ser considerada um componente da população que passou a ser vista como prioridade, um instrumento para o governo.

O governo não se isola, em si não é realidade, deve articular com a população e a economia política, a governamentalidade está ligada às táticas, estratégias utilizadas pelas instituições para contemplar as necessidades da população, os instrumentos que o governo utiliza vão mediar a relação entre Estado e sociedade civil, recorrendo ao conceito de instrumento de ação pública. A partir da entrada da população na percepção do Estado, das suas necessidades, novos aparelhos para tratarem delas surgem. O Estado deixa de ser aquele que toma a gestão familiar como modelo para um Estado governamentalizado, munido de táticas para atender uma população.

1.3 Estratégias e repertórios de interação

A produção da governança e de instrumentos de ação pública exige estratégias. De acordo com Andrade (2011), a estratégia é ligada às práticas, em que segundo Wilson e Jarzabkowski, envolve-se a ação e a orientação e considera-se importante onde as interações estão situadas, o fazer estratégico está nas interações.

A análise do processo estratégico pode se apoiar na Teoria do Ator – Rede (TAR), em que o ponto de partida é que as estruturas são moldadas pelas relações. A afirmação acima é sustentada por Latour (2012) quando aponta que a ANT- Actor-Network-Theory, traduzida para TAR:

A ANT sustenta ser possível rastrear relações mais sólidas e descobrir padrões mais reveladores quando se encontra um meio de registrar os vínculos entre quadros de referência instáveis e mutáveis, em vez de tentar estabilizar um deles. (LATOUR, 2012, p.45)

Então, segundo Latour (2012), ao se alcançar uma maneira de criar redes entre atores, considerando a característica de inconstância deles, aumenta-se a chance do estabelecimento de conexões mais firmes e de encontro de modelos que desvendem mais do que os encontrados numa situação de estabilidade. Seguindo essa linha, a estratégia é viabilizada por meio de redes que se relacionam e afetam o desenvolvimento geral, ela se desenvolve nas relações entre atores humanos e não humanos.

As estratégias se dão de forma processual, não necessariamente há uma ordem a ser seguida, uma estrutura definida previamente. As redes são associações heterogêneas, onde existe uma coletividade na construção de mediações, as estratégias são construídas dentro desse processo, essas redes procuram materializar as suas ações, não são fechadas a negociações ou à incorporação de novos componentes. Levando em consideração as práticas rotineiras, e que essas redes são formadas por estratégias que devem lidar com diversos atores, com diferentes interesses, isso influencia a capacidade de produção de mediação da rede.

Nesse sentido, o fazer estratégico apoiado na TAR assume um caráter processual, não-linear e relacional, percebe-se isso também na construção de uma política, como diz Andrade (2011) esse fazer estratégico está relacionado ao processo de políticas públicas, especialmente no que se refere à distância entre estruturas previamente definidas e práticas.

Para além das estratégias é importante pensar num repertório, no sentido de considerar que um conjunto de elementos o formam, um conjunto de práticas ou estratégias o formam. Alonso (2012) traz o conceito de repertório segundo Charles Tilly, esse conceito se reconstrói, ele fala de repertório de 1970 até 2008. O autor não se prende a um conceito, mas considera que há alterações conforme o contexto.

Segundo Alonso (2012), no início Tilly conceituou repertório como um conjunto de formas de ação, por exemplo, os diferentes tipos de manifestações, as ocupações e marchas, são formas de ação, fazem parte de um repertório. Já em nos anos de 1990, há a incorporação do conceito de interação no conceito de repertório, os repertórios se dão em ações coletivas, não se desenvolvem individualmente, mas por meio interação entre redes de atores, não existe repertório sem um grupo de atores.

Nos anos 2000, Tilly apresenta a ideia de que, dependendo das performances adotadas, os repertórios se modificam, há quem adote estratégias já pensadas e já utilizadas e há quem adote novas estratégias, inovações, o primeiro representa um repertório mais fechado e rígido, o segundo mais flexível. Essa é a última abordagem de repertório de Tilly que a autora apresenta, ela favorece mais a inovação, o desafio, o improviso, aqui os atores são capazes de

alterar as performances de um repertório para encaixá-lo em determinada situação, local ou programa.

O repertório é formado por conhecimento, instrumentos que são escolhidos pelos atores para montarem a sua estratégia. Conforme falado inicialmente, o conceito de repertório não se aplica a todas as situações, depende do contexto. Então é possível considerar, no processo de construção de um instrumento de ação pública, o envolvimento de um repertório de estratégias, que viabilizam a elaboração do instrumento.

1.4 Marco conceitual

Conforme apontado por Lascoumes e Le Galès (2012), o instrumento de ação pública é a materialização de uma ação pública. É pertinente, na elaboração de um instrumento de ação pública a interação entre os atores, já que considera-se na ação pública, a coordenação, a articulação entre os atores, os conflitos, a política, nesse caso, a política, o instrumento é produto de uma ação conjunta e regula as relações entre Estado e beneficiários. É importante pensar que o instrumento de ação pública apresenta uma evolução quando, na sua conformação o contexto é de complexidade e de distância da regularidade.

Já que está se falando de complexidade e interação entre atores, cabe abordar a governança, que está muito conectada às táticas que são decididas a partir de interações entre atores, também está ligada com as conformações com diversas formas e com diferentes atores, a ação pública acontece em processos de governança.

E aliada a governança, a governamentalidade traz suportes muito importantes, Foucault (2007) apresenta que a arte de governar teve início, realmente, quando o governo passou a enxergar a população e suas necessidades e nessa ação de governo direcionada, importa observar as táticas e estratégias utilizadas pelas instituições para encontrar soluções e atender necessidades da sociedade.

Em termos de viabilização, um instrumento de ação pública pode ser viabilizado por meio de um conjunto de estratégias, por um repertório, o repertório de um instrumento de ação pública pode definir o seu desenho, o modo como vai ser construído, logo, as estratégias também.

Isso tudo interessa para tentar compreender uma construção normativa no seio de uma agência. Aqui, as agências são consideradas como autarquias de administração indireta, organismos responsáveis por normatizar e fiscalizar ações de interesse público. No Estado

brasileiro contemporâneo , a forma como os processos se deram para a alteração da resolução nº 279, representaram uma tentativa de ruptura com a centralidade do Estado. O caso estudado foi um processo em que houve certa contribuição de beneficiários, os regulados. Entende-se agência como ambientes passíveis a processos de governança, que envolve estratégias, onde ocorrem interações entre atores, repertórios compostos por estratégias, além de práticas multiformes.

2 MÉTODOS E TÉCNICAS DE PESQUISA

A estratégia utilizada na pesquisa leva em consideração a abordagem qualitativa, já que foi feito o uso as múltiplas fontes de dados e há uma dimensão interpretativa na pesquisa, como aponta Fischer (2016), o conhecimento de um objeto surge de interpretações, no pós-positivismo, as informações em si não bastam para o conhecimento de um fenômeno, mas todos os pressupostos que se ordenam em torno dele devem ser considerados, importa também os vários discursos com diferentes opiniões.

Nessa pesquisa, a realidade foi considerada como uma construção social, em que a natureza e a situação importam, todos os elementos acerca do fenômeno são importantes para o seu entendimento.

Como a pesquisa foi feita para descobrir como se deu a elaboração da revisão da resolução n° 279, o estudo de caso foi a estratégia escolhida. Segundo Yin (2001) quando, na pesquisa, se quer saber como algo acontece, o estudo de caso é o procedimento adequado, aqui, as questões não são postas como repetições, mas como operações que se conectam ao longo do tempo, são questões desse estudo:

- ✓ Há uma multiatorialidade envolvida com a produção de um instrumento de ação pública na Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária?
- ✓ Quais estratégias e repertórios os atores mobilizaram para a construção do instrumento de ação pública?
- ✓ Como os diálogos e processos com (e entre) os regulados contribuíram para a atualização da norma?

Considerando a finalidade de entender como os atores se articularam para a elaboração do instrumento de ação pública, o estudo de caso, como procedimento metodológico de pesquisa, tende a descobrir como uma decisão foi tomada, a razão de ter sido tomada e a forma de implementação dessa decisão. Justifica-se a escolha do estudo de caso a ser utilizado como estratégia devido ao fato de o objeto de pesquisa se tratar de uma situação contemporânea e por lidar com uma série de evidências diversas, documentos e observações.

Foram consultados relatórios, atas de reuniões, documentos normativos e notas técnicas de 2017 geradas no processo de atualização da resolução n° 279, o que justifica a pesquisa documental. Marconi e Lakatos (2003) apresentam que a pesquisa documental possui uma característica, a fonte de dados se direciona a documentos, primários ou secundários, os

primeiros referem-se àqueles produzidos pelo próprio pesquisador, por exemplo, um diário, um questionário, os segundos referem-se aos documentos produzidos por outros, como as atas, os relatórios e os projetos de lei.

As entrevistas utilizadas durante a pesquisa seguiram um roteiro semiestruturado, ou seja, as perguntas foram abertas, dando ao entrevistado liberdade para falar mais sobre as questões. Conforme Marconi e Lakatos (2003) definem, a entrevista tem a finalidade de coletar informações sobre determinada questão a partir de um encontro entre duas pessoas. Os entrevistados foram quatro especialistas em regulação da aviação civil de duas gerências distintas (área de normas e área técnica), um operador de aeródromo envolvido no processo de revisão da resolução nº 279 e um bombeiro, seis entrevistados, no total.

Para análise dos dados, das falas das entrevistas, dos relatórios e atas, a técnica de discurso crítica foi utilizada. Segundo Gill (2007), nesse tipo de análise, o discurso não é dado, ele deve ser codificado, é necessária a reorganização do discurso, a criação de categorias para a análise, além disso, o analista interpreta os textos e contextos do discurso, particulariza situações, pois os contextos são específicos.

Resumidamente, na análise de discurso, se faz uma interpretação do texto e do contexto, considerando a organização, o papel do discurso e o seu próprio conteúdo, o objetivo é entender o que uma pessoa diz dentro de um contexto, importa quem fala, importa o espaço e o tempo em que o discurso é feito. As transcrições, as notas técnicas e as atas das reuniões foram analisadas dessa forma, não somente o discurso em si foi considerado, mas também o contexto em que foi escrito ou falado, o tempo, o espaço, será realizada a criação de categorias nos textos acessados para entender o que diferentes atores falam sobre um mesmo tema, para melhor interpretação.

Assim como Andrade (2011) utilizou análise de discurso para falar de estratégia, no trabalho em questão, tal metodologia foi acatada para analisar os dados coletados em documentos e entrevistas com os especialistas em regulação de aviação civil e os regulados, analisando os contextos das situações que ocorreram e o motivo de terem se reproduzido de tais maneiras, obedecendo as premissas da análise de discurso.

3 DESCRIÇÃO E ANÁLISE DOS DADOS

Nos capítulos analíticos serão apresentados os dados encontrados nesta pesquisa, assim como a análise. Os capítulos são: Início: Fase de estudos; Identificação do problema e Tomada de decisões; Audiência Pública; Deliberação Final; Diálogos Informais ; O que ficou excluído da resolução nº 455? e; Governança na conformação de um instrumento de ação pública.

O primeiro capítulo trata da fase de estudos, que compreende o workshop e a Análise Impacto Regulatório, o segundo sobre a identificação do problema, que foi a questão os aeroportos de pequeno porte não conseguirem manter o SESCINC e a tomada de decisões da agência diante dele, o terceiro, a audiência pública, incluída na fase de elaboração da proposta de revisão da norma, da resolução nº 279, o processo é exposto com algumas contribuições recebidas e análise dessas contribuições feita pela ANAC, o quarto trata da aprovação da proposta de revisão pela Diretoria, o quinto trata sobre os diálogos informais que tiveram participação no processo, para além dos ritos formais, o sexto sobre as impressões do regulado e dos reguladores sobre o que ficou excluído da nova resolução, que é o próprio primeiro módulo de revisão da resolução nº 279, no último são apresentados de forma mais sucinta, os resultados encontrados e a análise.

3.1 Início: Fase de estudos

Segundo nota Técnica nº 11, presente no processo 00058.519079/2017-39 , no SEI da ANAC a Agenda Regulatória da ANAC para os anos 2015-2016, incluiu, por meio da Portaria nº 160, de 26 de janeiro de 2016, o “Tema nº 51 – Critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do SESCINC”. Tal tema possuía o objetivo de revisar, de forma ampla, os critérios regulatórios referentes à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Cíveis (SESCINC), dispostos na Resolução nº 279/2013, e sua incorporação ao RBAC 153.

As fases de estudos preliminares e elaboração da proposta de alteração (seguindo o processo de elaboração de ato normativo em toda a ANAC) deveriam ser realizadas durante os anos de 2015 e 2016, mas houve uma modificação no cronograma. Em 26/09/2016, a Portaria nº 2531 promoveu uma revisão extraordinária e ficou decidido que os estudos

preliminares seriam feitos no biênio 2015-2016 e as outras fases da Agenda Regulatória, em 2017-2018.

Com a finalidade de reunir informações para formulação de alteração da resolução nº 279, contemplando a fase estudos, um workshop foi realizado nos dias 25 e 26 de outubro de 2016. Conforme os relatos dos servidores entrevistados da área técnica, GTRE, Gerência Técnica de Resposta a Emergência, responsável por tratar do SESCINC, foi um momento de encontro, um espaço de encontro físico dos reguladores com os regulados, compareceram os operadores de aeródromo, as empresas aéreas, os que vendem os produtos de SESCINC.

Conforme entrevista com um especialista da SIA, da área técnica responsável por tratar do SESCINC, a dinâmica realizada, no workshop, foi a seguinte: a SIA fez a abertura do evento, depois deixaram que os próprios regulados falassem, compareceram para falar um pouco da experiência deles em relação ao tema, tanto sobre SESCINC quanto OE-SESCINC (que são escolas de SESCINC, de treinamento) e apontar o que poderia ser melhorado e feito em relação a norma. A ideia era realmente fazer com que eles expusessem suas dificuldades e os reguladores da SIA, especialmente da gerência responsável pelo SESCINC, a GTRE, ouvissem essas dificuldades. O próximo passo foi compilar as informações do workshop e a partir disso a área técnica confeccionou um relatório, levantaram quais as principais necessidades dos regulados e compararam os resultados com os resultados de estudos acadêmicos existentes sobre o tema.

Já nessa primeira etapa para a atualização da resolução nº 279, conformada pela resolução nº 455, que foi o workshop, já se percebe a multiatorialidade, não somente os reguladores se envolveram na participação da atualização da resolução, mas os regulados também, a agência chamou os regulados de SESCINC para ouvir o que eles tinham a dizer sobre a norma, quais as dificuldades sentiam. Conforme Lascoumes e Le Galès (2012), isso aponta a conformação de um instrumento de ação pública, na ação pública, importa a ação conjunta, a interação entre os atores, como os atores se articulam para a produção de instrumento de ação pública e no caso, a atualização da resolução nº 279, o workshop, ainda na fase de estudos, foi um espaço promovido pela ANAC para encontro dos dois lados, foi um momento em que se permitiu contato mais direto. Nesse aspecto, também cabe ressaltar o conceito de governança, conforme Lascoumes e Le Galès (2012), em que a característica da multiatorialidade está muito presente, a questão das relações horizontais também, a etapa do workshop possui essa característica.

O workshop remete um espaço de discussão, de encontro de atores para discutir algo, no caso, foi um encontro para apontar o que poderia ser melhorado, descobrir as dificuldades

e a governança também se remete a procedimentos de articulação entre atores para atingir determinados objetivos coletivamente.

A realização do workshop indica a adoção de estratégia por parte da ANAC, pois de acordo com Andrade (2011), estratégia está ligado às prática e se encontra nas interações. No caso da revisão da resolução n° 279, o workshop serviu como insumo para a produção da revisão de um ato normativo, serviu para fortificar e comprovar que realmente era necessário a atualização/revisão da norma disposta anteriormente devido a uma dificuldade identificada. Conforme Latour (2012), as estratégias, lidando com diversos atores humanos e não-humanos (a norma pode ser encarada como um ator não-humano), influenciam a capacidade de produção de mediação entre os atores.

Conforme Alonso (2001) apresenta sobre repertório, pode-se considerar que um conjunto de estratégias compõem um repertório. Logo, o workshop é uma das estratégias que conformam o repertório da produção da revisão da resolução n° 279, representa, inclusive, uma mudança de repertório na conformação de um ato normativo pela ANAC. A fala de um dos especialistas entrevistados da área técnica comprova isso: ele apontou que, diferentemente de outras duas revisões normativas que ocorreram somente em escritório e foram diretamente para a audiência pública, nessa atualização chamaram os regulados em workshop para discutir os desconfortos e o que podia ser melhorado em relação à norma.

Segundo outro Especialista em Regulação de Aviação Civil, lotado na área técnica, eles, enquanto equipe, já percebiam que existia um problema, os aeroportos de pequeno porte não conseguiam cumprir a norma por não conseguirem disponibilizar o serviço e consequentemente a não operacionalização de voos. Tal percepção foi possibilitada pelas fiscalizações de cumprimento do normativo nos aeroportos, pelas dissertações de mestrado sobre o SESCINC, que foram realizadas por servidores da ANAC, eles já tinham uma ideia do problema. Depois do workshop e confecção do relatório, o próximo passo foi uma Análise de Impacto Regulatório (AIR), pegaram as informações coletadas, eles tinham que comprovar que a norma estava rígida, principalmente para os aeródromos de pequeno porte, a AIR consistiu na transformação de números em dados e na realização de uma análise custo-benefício.

3.2 Identificação do problema e Tomada de decisões

A partir das informações coletadas no workshop, da análise feita e dos estudos acadêmicos realizados sobre a norma que estava vigente, da AIR, ficou ainda mais claro o problema. Segundo relatos dos entrevistados da ANAC, como já citado anteriormente o que era mais crítico, principalmente, era a questão dos aeroportos de pequeno porte, possuíam muitas dificuldades em cumprir alguns requisitos da norma, que eram muito caros. Em entrevista com um dos especialistas da área técnica, ele reforçou que a implantação de um Serviço de Salvamento e Combate a Incêndio (SESCINC) é muito caro pra esses aeroportos, pois o que eles arrecadam por mês não é o suficiente para a disponibilização do serviço, para a atuação. Em muitos casos o SESCINC excedia o que o aeroporto tinha de arrecadação, isso criava dificuldades ao ponto de tirar alguns voos para algumas localidades. Essa dificuldade não se apoiava somente em questão de equipamentos para prover o serviço, mas na folha de pagamento dos bombeiros dos aeródromos. Houve uma ação da Secretaria de Aviação Civil (SAC), de fomento, eles compraram e distribuíram alguns caminhões de combate à incêndio, que são os equipamentos mais caros do SESCINC, mas o problema, realmente, era manter o SESCINC.

Reforçando as falas de outras entrevistas e em consonância com o entrevistado da área técnica, outra pessoa entrevistada, Especialista em Regulação de aviação Civil da GTNO (Gerência Técnica de Normas) da SIA apontou que essa dificuldade que os aeroportos pequenos tinham, chegava a torná-lo inoperante, fechava o aeroporto. Outro entrevistado da área técnica, da GTRE, confirmou que os regulados dos pequenos aeroportos reclamavam por não conseguirem cumprir a norma, que era muito difícil, foi um sintoma de que a norma não estava adequada. Para exemplificar isso o entrevistado, especialista de regulação em aviação civil, disse:

Foi um caso, na Copa do Brasil, o time do Palmeiras ia jogar com um time do interior de uma cidade da Região Amazônica e aí o SESCINC, o Serviço de Salvamento de Combate a Incêndio ficou indisponível, o resultado foi que a cidade não podia receber voos e o Palmeiras ameaçou não ir, então esse tipo de estresse a gente passava o tempo todo, a gente consertavam, quebrava, consertava, quebrava, isso ia se repetindo e gerando diversos estresses, então a gente tinha essa sensação de que a norma não está legal, estava muito pesada para o pequeno provedor. (FALA DE ENTREVISTADO, 2019)

De acordo com Nota Técnica nº 11, disposta no processo 00058.519079/2017-39, no SEI da ANAC no final de 2016, a Agenda Regulatória da ANAC para os anos 2017 e 2018 foi aprovada, o tema 51 foi dividido em dois, em tema 27, intitulado como “Critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do SESCINC” e em “Tema nº 28 – Critérios regulatórios quanto à certificação de OE-SESCINC”. Segundo um entrevistado da GTRE, a divisão ocorreu porque existem dois regulação na resolução 279, o próprio aeroporto, que

tem o SESCINC e as organizações de ensino que formam os bombeiros para os aeroportos, chamam-se OE-SESCINC.

Em 08 de fevereiro de 2017, a GTRE consolidou as informações sobre o tema 27 e concluiu-se que a norma disposta anteriormente, a resolução nº 279 representava uma barreira para a aviação de determinadas regiões, que alocava os aeroportos de pequeno porte, a regulação estava muito excessiva. Definido o problema, conforme disposto na Nota Técnica nº 11, apresentaram à Diretoria as seguintes opções relacionadas aos critérios para exigência do serviço:

- ⑩ (1) Manutenção do critério atual para disponibilização do SESCINC, não alterando o texto da norma;
- ⑩ (2) Ampliação da isenção de disponibilização do SESCINC para aeródromos em que ocorram até 5 (cinco) frequências semanais;
- ⑩ (3) Ampliação da isenção de disponibilização do SESCINC para aeródromos em que ocorram até 7 (sete) frequências semanais; e
- ⑩ (4) Alteração do critério de isenção para número de passageiros movimentados, isentando da disponibilização de SESCINC aeródromos Classe I, ou seja, que movimentaram até 200 mil passageiros na média anual, considerando os últimos três anos. (ANAC, 2017)

Na mesma Nota Técnica, diz que a área técnica fez a proposição da escolha da opção 3 no estudo. Em 13 de fevereiro de 2017, em reunião da área técnica com a Diretoria, a Diretoria priorizou as opções 3 e 4 e solicitou uma outra apresentação, com novos dados, para decidir entre as duas. Em relação a esse contato e entre a área técnica, a GTRE e a Diretoria, a GTNO foi a responsável por isso, por fazer essa ligação entre área técnica e Diretoria. Numa reunião realizada em 20 de abril de 2017, a área técnica apresentou o motivo da proposição da escolha da opção 3, a importância de escolher essa opção, a Diretoria acabou acatando a opção 4, o projeto de ato normativo para flexibilização de SESCINC nos aeródromos classe I foi direcionado para acatar a opção escolhida. Nessa reunião, decidiu-se dividir em dois módulos o tema 27, o primeiro módulo é o escopo desse trabalho. O primeiro módulo tinha que ser solucionado com mais urgência porque os aeródromos estavam sendo prejudicados, eles estavam travando, com a norma anterior, a operação de alguns aeródromos. Conforme disposto na Nota Técnica nº 11, do processo 00058.519079/2017-39:

- ⑩ Revisão pontual da Resolução nº 279/2013 para atualização do critério mínimo de disponibilização de SESCINC e outras modificações pontuais, com término do projeto até dezembro de 2017; e
- ⑩ Revisão ampla do texto da Resolução nº 279/2013 e incorporação do tema no RBAC nº 153, com a conclusão da fase de elaboração da proposta em 2018. (ANAC, 2017)

Essa divisão também representa uma estratégia, identificou-se uma norma rígida, prejudicando a aviação, o funcionamento de alguns aeródromos, e essa identificação não ocorreu sozinha, por parte dos regulados, nas fiscalizações, os especialistas se comunicavam com os bombeiros, no workshop, a partir dos mestrados realizados. Não foi só a SIA da ANAC, não foi somente uma gerência da SIA, da área técnica que trabalha com SESCINC e a outra que trabalha com as normas, foram também os aeródromos de pequeno porte, foram os operadores de aeródromo, todos eles ajudaram a sinalizar a dificuldade, podemos considerar uma rede e a estratégia considera a rede, se dá na interação. O processo de governança se mostra aqui, considerando, que existiram as articulações, considerando os vários atores, regulados, mercado da aviação e agência e a dinâmica multiforme, manifestada pelo workshop.

Depois da reunião com a Diretoria, a GTNO, Gerência Técnica de Normas e GTRE se reuniram para estabelecer quais outras questões iam ser alteradas nesse projeto, do primeiro módulo, os pontos a seguir foram considerados, dispostos na Nota Técnica nº 11, do processo 00058.519079/2017-39:

⑩ Modificação do critério mínimo para obrigatoriedade de disponibilização de SESCINC:

⑩ Modificação do critério de utilização, pelos Bombeiro de Aeródromo Motorista/Operador de CCI (BA-MC) e Bombeiro de Aeródromo Motorista de Veículo de Apoio (BA-MA), do Equipamento de Proteção Individual (EPI);

⑩ Inclusão de prazo de tolerância, sob condições, quanto ao exercício da função operacional de BA-MC por profissionais não detentores do respectivo certificado de especialização;

⑩ Modificação da data de entrada em vigor dos requisitos relativos ao CAP-BA;

⑩ Modificação das condições e prazo de tolerância quanto ao exercício das funções de Bombeiro de Aeródromo Chefe de Equipe de Serviço (BA-CE) por bombeiros de aeródromo não detentores do correspondente certificado de especialização;

⑩ Eliminação, na Resolução ANAC nº 279/2013 – para inclusão do tema na fase de estudos do Tema 28 da Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2017-2018 –, dos requisitos de conclusão de curso de especialização para exercício da função de Bombeiro de Aeródromo Gerente de Seção Contraincêndio (BA-GS);

⑩ Eliminação, na Resolução ANAC nº 279/2013 – para inclusão do tema na fase de estudos do Tema 28 da Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2017-2018 –, da exigência de o responsável pela coordenação técnica e instrutores de uma OE-SESCINC possuírem Certificado de Atualização de Instrutor de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromo Civil válido;

⑩ Eliminação, na Resolução ANAC nº 279/2013 – para inclusão do tema na fase de estudos do Tema 28 da Agenda Regulatória da ANAC para o biênio 2017-2018 –, da exigência dos simuladores de cenários de emergência com fogo em aviões e helicópteros (“mock-up”). (ANAC, 2017)

Antes de falar sobre a próxima etapa, cabe sinalizar a importância da articulação entre as gerências da SIA para a viabilização do ato normativo, considera-se, nesse processo, duas gerências em destaque, a Gerência Técnica de Resposta a Emergência – GTRE, da Gerência

de Certificação e Segurança Operacional - GCOP e a Gerência Técnica de Normas – GTNO da Gerência de Normas, Análise de Autos de Infração e Demandas Externas - GNAD, lotadas na SIA. Uma área está mais ligada com o tema da resolução em si e a outra às normas, para verificar a robustez da norma, se as partes foram ouvidas e etc.

Diante dos estudos realizados, da análise do workshop, que contou com a participação dos regulados, como já mencionado anteriormente, identificou-se que a norma anterior significava uma barreira para a aviação de determinadas regiões que contém aeródromos classe I, que operacionalizam um número inferior a 200 mil passageiros por ano, devido à dificuldade deles em manter SESCINC e era possível uma flexibilização. O parágrafo disposto na Nota Técnica 11, do processo 00058.519079/2017-39, no SEI, da ANAC, contempla isso:

Para os operadores de aeródromo, o custo para cumprimento da regulação é relativamente alto, e quanto menor o aeródromo, maior se torna a proporção dos custos de manutenção de SESCINC. Sem o auxílio de recursos externos (como oriundos de programas federais de incentivo à aviação regional) sua adequação para recebimento de voos é afetada negativamente. (ANAC, 2017)

Em entrevista com um operador de aeródromo, ele declarou que sentia dificuldades em relação a norma disposta anteriormente, porque havia uma considerável fuga da realidade e que seria necessário voltar esse olhar para a realidade e que a agência, nos últimos anos, estava fazendo esse esforço. Em pergunta em relação às dificuldades ele respondeu o seguinte:

Olha, eu sinto um pouco, sim, porque eu acho que a ANAC deveria olhar mais ainda pra nossa realidade do país, ela é, de vez em quando, faz a norma buscando a perfeição, sei que fazer norma não é fácil, sei que fazer norma é difícil, mas às vezes na tentativa de encontrar a perfeição eles esquecem um pouquinho da nossa realidade. Nos últimos tempos eu tenho notado isso, eles tem vindo mais pra realidade, principalmente com esses dispositivos que vieram agora na 455, acho que trouxe a gente mais pro ambiente mais tropicalizado, vamos dizer assim, porque ver a realidade do primeiro mundo é muito bonito, mas fazer acontecer aqui, é bem complicado. Não adianta você ter recursos muito robustos de resposta à emergência, em primeiro momento, no aeroporto, se você num segundo momento não tem isso, não tem uma rede médica hospitalar pública ou privada mesmo, que seja à altura, então cai aquele negócio, você às vezes presta um atendimento muito bom no primeiro momento, mas e a sequência disso? Mas isso não é culpa da agência, agência tá fazendo o papel dela, no meu ponto de vista. (FALA DE ENTREVISTADO, 2019)

Em uma dissertação de mestrado utilizada como insumo para a atualização estudada, Cunha (2016) conclui que os aeródromos de pequeno porte, que possuem um custo alto para manter o SESCINC tem índices baixos de risco operacional.

De acordo com a opção escolhida pela Diretoria, começaram uma proposta de ato normativo em cima dessa opção, que tira a obrigatoriedade de obtenção de SESCINC dos aeródromos de menor porte, encerraram a fase de estudos e iniciaram a elaboração do ato normativo.

3.3 Audiência Pública

Conforme relatório disposto na Nota Técnica nº 26, do processo 00058.519079/2017-39, no SEI, da ANAC, após a elaboração da proposta de ato normativo para revisão da resolução nº 279, a Superintendência de Infraestrutura Aeroportuária enviou Formulário de Análise para Proposição de Ato Normativo; Minuta de Resolução; Minuta de CEF; minuta de Aviso de Audiência Pública; minuta de justificativa para Audiência Pública; e Quadro comparativo com alterações e pediu à ASTEC – Assessoria Técnica, para que tomasse providências em relação à deliberação para aprovação de Audiência Pública pela Diretoria. Na 17ª Reunião Deliberativa da Diretoria, houve a aprovação da audiência e fez algumas solicitações, uma delas foi que a SIA e a SPO fizessem contato com os operadores dos aeródromos e aéreos, os que eram público da proposta em audiência, para divulgarem a audiência. No dia 11 de setembro de 2017, o aviso de audiência nº 14/2017 foi publicado no Diário Oficial da União (DOU).

Assim como o workshop, a audiência pública compõe o repertório de revisão da resolução nº 279, existe uma interação entre os atores, mesmo que formal, essas duas etapas se dão em interações. Pode-se dizer que, todas as etapas desse processo de revisão, o workshop, as reuniões internas, com a Diretoria, fazem parte do repertório e podem ser consideradas estratégias.

Em entrevista com o especialista da área técnica, ele declarou que a audiência pública é fundamental para que os regulados, a sociedade, vejam, formalmente, o que os reguladores estão propondo para que eles critiquem, mostrem dados e contraponham o que proposto. Disse também que as contribuições, em geral, não trazem dados que os ajudem a alterar o proposto e por fim, declarou que a audiência sozinha é vazia, depende de outras etapas prévias, sozinha representa somente formalidade.

Sobre o workshop, disse que foi fundamental, porque é diferente, uma coisa é o burocrata do escritório achar que o regulado tem uma necessidade, outra coisa daquilo que o que o regulado acha das normas da Agência, foi fundamental para que eles, da ANAC, entendessem as dificuldades dos regulados. Em conformidade com a fala explicitada acima, em entrevista com um operador de aeródromo, ele declarou que, nos últimos tempos, principalmente com a resolução nº455, que alterou a resolução 279, escopo desse estudo, a Agência vem se aproximando para a realidade. Ademais, o operador de aeródromo disse que

foi uma oportunidade de ver que ele tinha opiniões iguais aos outros regulados, mas que sentiu muitos deles tímidos para levar manifestações para agência.

Pode-se dizer que, ao sair do escritório para fazer norma, a partir do workshop, de conversas informais, eles se aproximam mais da realidade, entrando em contato com os regulados. Em conformação com a governança, existiu uma coordenação entre atores para discussões coletivas para a produção de instrumento de ação, que pode regular as relações entre o Estado e a sociedade.

Voltando às etapas do processo, como disposta na Nota Técnica nº 26, a audiência pública contou com 77 contribuições, os regulados tiveram um mês para contribuir, até o dia 11 de outubro de 2017, foram aceitas totalmente ou parcialmente, 2 dessas contribuições. Em entrevista, o operador de aeródromo relatou que houve articulação com outro operador para propor contribuições na audiência pública, percebe-se aqui, uma aliança e interação entre os operadores para discutir uma contribuição para apresentar ao ente regulador.

A partir da análise das contribuições, foi possível verificar que 14 contribuições foram contra a retirada da obrigatoriedade de disponibilização do serviço de SESCINC em aeródromos menores, pois significaria um risco a vidas. A ANAC respondeu que o regulador não pode apenas focar no risco, porque pode impedir que a atividade seja realizada, também falou da organização internacional de aviação, a Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), considera que não possível eliminar todos os acidentes, pois existem erros que podem ocorrer. Para reforçar tal resposta dada às contribuições, eles apontam os processos e documentos com os estudos que fundamentaram a proposta de alteração do ato normativo, esses estudos fazem uma análise de risco, inclusive.

Trechos abaixo da Nota Técnica nº 11, do processo 00058.519079/2017-39, que fazem parte dos estudos justificam a proposta:

Com base em dados da Gerência Técnica de Resposta à Emergência Aeroportuária (GTRE), relativos ao início do ano de 2017, a adoção da alternativa isentaria 44 (quarenta e quatro) aeródromos com voos regulares da disponibilização de SESCINC. A estes, são somados mais 12 (doze), também com operações regulares, porém já isentos pela regra atual.

Os aeródromos descritos movimentaram em 2015 aproximadamente 4 (quatro) milhões de passageiros, valor que corresponde a cerca de 2 (dois) por cento do total do país para o ano.

A isenção para aeródromos Classe I trará uma redução de, aproximadamente, 83 milhões de reais por ano para os aeródromos de menor porte, conforme dados de Cunha (2016)[35] – recurso que poderia ser revertido em ações para a prevenção de acidentes, como melhorias na sinalização e infraestrutura de pista e pátio.

Estima-se que o custo médio por passageiro processado para manutenção do SESCINC em um aeródromo Classe I seja de cerca de R\$ 20,73. A comparação com o valor médio por passageiro para os aeródromos Classe IV – cerca de R\$ 0,58 –

indica a desproporção do aporte financeiro necessário ao provimento do serviço nesses aeródromos. Isso faz com que, em geral, os aeródromos de menor porte não consigam manter o serviço com recursos próprios.

A isenção para aeródromos de pequeno porte permitirá, ainda, que empresas aéreas iniciem operações em determinada localidade sem que seja necessário um alto investimento por parte do aeródromo – ou, em geral, pelo poder público – para a instalação do SESCINC.

Ademais, a isenção considerando número de passageiros processados, em substituição ao número de operações, permite maior concorrência. Esse critério impede que uma determinada empresa reserve todas as frequências, até o limite da isenção, o que poderia inviabilizar a concorrência. (ANAC, 2017)

Então, além disso, referente aos estudos realizados para insumo da revisão, na época, como já falado anteriormente, não existe um risco significativo nos aeroportos de pequeno porte, os classe I, e existe uma um custo muito grande para esses aeroportos implantarem e manterem o SESCINC, é muito difícil, sem ajuda governamental, continuar operando sem déficits, a partir do momento que eles não conseguem prover tal serviço, isso fere a sua capacidade de operar voos.

Na nota técnica nº11, consta que eles esperavam que com a flexibilização, ocorresse a geração de novas rotas, com mais voos nos aeródromos, a norma como estava disposta poderia travar a oportunidade de novos mercados, devido a obrigação dos aeródromos em implantar e manter SESCINC. Para reforçar o acima exposto, na Nota Técnica nº 11, do processo nº 00058.519079/2017-39:

De fato, no estudo realizado por Freire (2016), em consulta a empresas aéreas sobre o interesse em operar em determinados aeródromos que ainda não contavam com voos regulares, constatou-se que, para 23 dos 40 aeródromos relacionados, se não houvesse restrição a voos regulares, as empresas aéreas consultadas apontaram que operariam ao menos uma frequência diária. O interesse, entretanto, encontraria limites na regulamentação atual, já que 91,9% das operações desejadas não seriam possíveis devido à inexistência de SESCINC.

No mesmo estudo, a ausência de SESCINC nessas localidades foi identificado como o principal fator impeditivo à viabilização da operação. (ANAC, 2017)

Em relação às contribuições que foram incluídas na proposta, essas são direcionadas à manutenção, acontece que na proposta enviada para a audiência, conforme disposto na Nota Técnica nº 26, o item 13.3.1.2 da resolução nº 279/2013 seria retirado porque os aeroportos de classe I seriam desobrigados a disponibilizar, implantar o SESCINC, conforme Minuta de Resolução referente à revisão, o item diz o seguinte:

“13.3.1.2 a. Bombeiro de Aeródromo 1 (BA-1) - habilita seu detentor a exercer a função operacional de bombeiro de aeródromo em aeródromos Classes II ou III, onde as aeronaves com regularidade autorizadas para operação sejam de categoria contraincêndio de 1 (um) a 5 (cinco). b. Bombeiro de Aeródromo

2 (BA-2) - habilita seu detentor a exercer a função operacional de bombeiro de aeródromo em aeródromos Classes II, III ou IV, onde as aeronaves com regularidade autorizadas para operação sejam de categoria contraincêndio de 1 (um) a 10 (dez).” (NR) (ANAC, 2017)

Mas em reunião para avaliar o tema, perceberam necessário que continuasse disposto os requisitos de SESCINC para os aeródromos classe I, para que os aeródromos que queiram implantar o serviço tenham conhecimento do que devem ter. Essa iniciativa supriu uma das demandas dos Diretores, eles queriam a elaboração de manuais de orientação, de referência aos Classe I que tenham o desejo de implantar ou manter o serviço. Isso dá liberdade aos que quiserem disponibilizar o serviço e para viabilização um novo item foi incluído na proposta. Uma ressalva é que, não se volta atrás em relação à desobrigação de SESCINC nos Classe I, aqueles que quiserem implantar o serviço devem cumprir os requisitos em sua totalidade. Percebe-se, mais uma vez, a utilização de dispositivos para conformação de instrumento de ação pública, que podem ser consideradas estratégias e parte de um repertório, a reunião foi um desses dispositivos.

Segundo nota técnica nº 28, disposta no processo 00058.519079/2017-39, passados os processos de análise e revisão da proposta pela Superintendência, a proposta foi submetida à Procuradoria Federal Especializada junto à ANAC para análise jurídica, foi concluído que não teve nenhum impedimento em relação ao jurídico para dar continuidade ao processo, foi encaminhada novamente para a SIA, que posteriormente, encaminhou para a Diretoria para deliberação final.

3.4 Deliberação Final

Segundo a ata da 1º Reunião Extraordinária Deliberativa da Diretoria, que ocorreu em 19 de dezembro de 2017, votou-se a favor da alteração da resolução 279/2013, foi aprovada por unanimidade, levando em conta o processo da Audiência Pública e a aceitação da Procuradoria, solicitou-se que a SIA articulasse com a Superintendência de Padrões Operacionais – SPO para que avisassem às empresas aéreas que fazem o transporte público sobre a alteração.

Esse processo de alteração, que resultou na resolução nº 455, passou pelo processo de estudos, com o workshop e a Análise Impacto Regulatório, depois iniciou-se a minuta de proposta de ato normativo de alteração da norma disposta anteriormente, o passo seguinte foi

a Audiência, analisaram as contribuições, a proposta passou pela Procuradoria, pela Diretoria que fez a deliberação final, em 22 de dezembro, a resolução nº 455 foi publicada, no Diário Oficial da (DOU).

3.5 Diálogos Informais

Para além de todo esse processo formal, o chamado rito processual por dois servidores entrevistados, os diálogos informais também apareceram nesse processo, representa também um lugar no repertório, já que, considerando Alonso (2012), compõe um dos meios para construção de ato normativo para a alteração da resolução nº 279, pode ser considerado um dos dispositivos para construção de um instrumento de ação pública. Esses diálogos demonstram interações entre regulados e os reguladores remetendo-se a uma das características da ação pública e também à dinâmica da governança, já que encara práticas que são de formas diferentes, os diálogos informais quebram um padrão de rito de processual. Um dos especialistas entrevistados, lotado na área técnica, relatou que em reuniões internas e durante inspeções em algumas áreas, eles chamavam os regulados para conversar, tomavam nota das dificuldades e perguntavam se havia interesse em participar de um workshop.

Quando ocorreu o workshop, gerou-se uma ansiedade por parte dos regulados, eles queriam ver os resultados do evento, a Agência continuou mantendo contato com eles por e-mail e telefone, sempre mandando atualizações, em que parte estava o processo, do que já tinha sido feito, justificativas explicando o que passou e que não passou, o motivo. Tentaram dialogar com os regulados o máximo possível, no caso dos bombeiros, eles estavam preocupados em relação ao emprego, já que com a proposta, seria possível desativação de SESCINC em alguns aeroportos. Ainda nas falas do entrevistado, ele diz que os diálogos são valiosos para esses processos de elaboração de norma, pois as pessoas são mais espontâneas nesses momentos.

3.6 O que ficou excluído da resolução nº 455?

Em questionamento sobre o que ficou de fora da resolução, um dos entrevistados da área técnica, Especialista em Regulação de Aviação Civil, da GTRE, respondeu que tiveram um escopo reduzido propositalmente na revisão da resolução 279, com a redução do escopo,

produziu-se na resolução ° 455. Eles perceberam que podiam tratar da flexibilização do SESCINC nos aeródromos classe I ao invés de esperarem mais um tempo para fazer toda a revisão ampla, porque, no início, eles iam fazer uma revisão ampla, percebido isso decidiram fazer a divisão em módulos e tratar pontos separadamente, alegou que os outros pontos da norma que tem necessidade de alteração continuaram sendo trabalhados. Outro servidor, da mesma área técnica, reforçou a fala do primeiro, eles acabaram focando num ponto, muitas coisas ficaram de fora, a parte de equipamentos de SESCINC, de currículo de bombeiros, se fossem tratar tudo, a revisão normativa ia se estender, mas eles continuam trabalhando.

Em entrevista com o operador de aeródromo, ele apontou que as questões de treinamento de operações de SESCINC devem ser menos prescritivas para aproximação maior com a realidade. Em outro momento, ao perguntar se ele estava satisfeito com as alterações feitas, respondeu positivamente, mas em parte, acredita que dá pra avançar em alguns outros pontos, deu um exemplo, que a norma dispõe que se deve ter uma casa de fumaça para treinamento, com certos padrões, para isso, o operador vai investir muito para construção dessa casa, mas se ocorrer o isolamento de um ambiente, isolar as janelas, dificultar a passagem do bombeiro no ambiente, usar a máquina de fumaça e colocar um boneco para salvamento, há um espaço para treinamento muito perto de uma casa de fumaça padrão ABNT, alega que, em especial, os requisitos de treinamento de bombeiros em aeródromo, ainda estão muito prescritivos e que a norma deve possibilitar algo mais prático e alcançável.

3.7 Governança na conformação de um instrumento de ação pública

Conforme mencionado acima, o workshop, ainda na fase de estudos para elaboração da norma, significou uma primeira expressão de ação pública e deu sinais para a conformação de um instrumento de ação pública. O propósito da Superintendência, inicialmente, era realizar uma revisão ampla da resolução n° 279, pois já percebiam, por meio de contatos informais, que a norma não estava adequada, estava sendo difícil de ser colocada em prática, principalmente, pelos aeródromos de pequeno porte.

Percebe-se então, que existe, já nesse primeiro momento, conforme Lascoumes e Le Galés (2012) apontam, interações, múltiplos atores envolvidos, pois no workshop, vieram os operadores de aeródromos, vieram entes que vendem produtos de SESCINC, além dos próprios especialistas da SIA, os reguladores. Na ocasião os regulados apontaram o que poderia ser

melhorado na norma e quais as dificuldades na norma prevista anteriormente. A interação exercida no evento ajudou os reguladores a identificarem ainda mais qual a dificuldade, além de receberem sugestões do próprio público da norma. A governança também é explicitada aqui, também, conforme Lascoumes e Le Galès (2012), se trata de dinâmicas com múltiplos atores, em que as interações aparecem e se conformaram nas estratégias do repertório, o workshop, por exemplo, foi um evento em que se estabeleceram relações horizontais, tal como se estabelece em processos de governança.

Assim como o workshop, a audiência pública também foi um momento de troca, um momento de interação entre a Agência e regulados, terminada a fase estudos partiram para a fase de elaboração da norma, a audiência iniciou essa fase, elaboraram uma proposta de minuta de resolução, enviaram à Diretoria para a audiência pública, depois analisaram as contribuições. A audiência pública foi uma fase em que se estabeleceu interações por meio eletrônico, não foi um encontro direto entre reguladores e regulados.

Depois da audiência, depois de analisarem e encaminharam proposta de resolução para a Diretoria da ANAC para que fizessem as deliberações finais, aprovaram por unanimidade a alteração da resolução nº 279, que se conformou na resolução nº 455.

Para além dos ritos processuais, conforme Lascoumes e Le Galès (2012) apontam, ferramentas e dispositivos técnicos viabilizam os instrumentos, podem ser consideradas como dispositivos, as audiências públicas, reuniões internas, consulta interna, as consultas públicas, entre outros. No caso da revisão da resolução nº 279, se utilizou de reuniões internas entre as gerências, a GTRE e a GTNO, entre as gerências da SIA e a própria Diretoria da ANAC, além da audiência pública e o próprio workshop, podemos chamá-los de dispositivos que possibilitaram a revisão de uma norma.

Tratando dessas reuniões internas, que ocorreram entre as etapas, para contemplar as etapas, cabe destacar a importância da articulação entre as gerências da SIA para Gerência Técnica de Normas para viabilização do instrumento. Conforme entrevista com um servidor da área técnica, a GTNO é fundamental para fazer a ligação entre eles, da área técnica com a diretoria, eles fizeram uma apresentação do estudo e das opções para revisão da norma primeiro para a GTNO, que se comunicou com o Superintendente. A Diretoria não tinha muito conhecimento da norma, do que se tratava, foi fundamental a participação do Superintendente de Infraestrutura na época e da GTNO para fazer esse intercâmbio com os diretores, no sentido de falar de maneira concisa e explicar qual o problema normativo e porque que eles deveriam participar, eles como diretores da Agência, porque a participação deles era fundamental. O pessoal da área técnica só passou a se comunicar com os diretores para explicar os termos

técnicos depois que o Superintendente e o pessoal da área meio, que é a GTNO, tinham conversado com eles, marcado reuniões e preparado o *terreno*.

Essas reuniões envolveram atores, interações, aspectos não-materiais, diz respeito a como eles se articulam demonstrando a ação pública, viabilizando construção de instrumento de ação pública. Tal dinâmica apresenta conexão com o pentágono da ação pública de Lascoumes e Le Galès (2012), segundo os autores, cinco elementos se articulam entre si numa ação pública, os atores, as representações, as instituições, os processos e os resultados. Os atores são munidos de interesse e isso afeta na elaboração de normas, as representações vão justificar a atuação dos atores, as instituições vão direcionar as interações, os processos são os diferentes modos em que os atores interagem, motivo das diversas atividades executadas e os resultados são os produtos da ação pública. As reuniões, encontros podem ser incluídas nos processos, onde vão articular-se as representações, os atores, as instituições e produzir os resultados.

Além de dispositivos, essas etapas representam estratégias, considerando Andrade (2011), as estratégias se dão nas interações, a autora se apoia na TAR, que conforme Latour (2012), se dão de forma processual, e no caso da alteração do instrumento resolução n° 279, se deu de forma processual e envolve redes, é conformada nas redes, as redes, aqui, são formadas pelos regulados e pelos reguladores, desde a percepção do problema, das dificuldades presentes na norma anterior, essas redes começaram a ser montadas e com certeza, ajudaram a promover uma alteração na norma. Em todas as etapas pelas quais a alteração resolução n° 279 passou, necessitou de conversa e encontros, tomadas de decisão em conjunto sobre o que fazer, quais as alterações vão ser feita, desde a necessidade, perceberam por meio de interação. As redes lidam com diversos atores, com interesses diferentes, com atores humanos e não humanos, podemos considerar os não humanos, os estudos sobre o SESCINC, que serviram de insumo para alteração, as minutas de proposta de alteração de resolução.

Essas estratégias são componentes de um repertório, considerando que repertório, segundo Alonso (2012), um conjunto de estratégias o formam, o workshop, a Análise Impacto Regulatório, a Audiência Pública, a deliberação final, as reuniões internas, formam o repertório de atualização/alteração da resolução n° 279, que resultou na resolução n° 455, publicada no Diário Oficial da (DOU) em 22 de dezembro de 2017. É importante sinalizar os diálogos informais nesse processo, também fazem parte do repertório, ocorreram fora dos ritos processuais formais, mas que tiveram um papel importante no caso. Esses diálogos possibilitaram a identificação do problema por parte dos regulados, nas inspeções que a Agência realizava, conversavam com os regulados, com os bombeiros, possibilitaram também

comunicação via e-mail e telefone entre reguladores e regulado. Percebe-se um repertório diferente de construção de instrumento de ação pública no caso da resolução em questão por meio dos diálogos informais, por não fazerem parte dos processos formais e com o workshop, por não ser comum em elaborações de instrumentos de ação pública recorrer ao workshop, uma fala de um entrevistado, Especialista em Regulação de Aviação Civil, da GTRE, confirma isso, disse que em outras duas revisões anteriores fizeram em escritório, partiram para a Audiência Pública diretamente.

Todo o processo indica uma dinâmica de governança, que o instrumento de ação pública se deu num processo de governança, numa interação entre múltiplos atores, o processo tem um caráter multiforme, com o workshop e com os diálogos informais, sinal de que se estabeleceram conexões horizontais, e conforme a governança de Lascombes e Le Galès (2012), também indica a formação de rede, onde ocorrem negociações entre os atores já que se fala em diálogos com os regulados. Além disso, o processo de alteração/atualização remete ao pensamento de Foucault quando ele fala sobre governamentalidade, o Estado olhando para sua população, mobilizando táticas de governo. Conforme a revisão de literatura empreendida previamente a este estudo, verificar uma Agência Reguladora a partir dessas lentes é inovador.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Todo o processo de alteração da resolução n° 279, que resultou na resolução n° 455, apresenta uma ação pública, realmente importa outros atores, além de reguladores para a conformação de um instrumento, importa também fatores não humanos, como estudos, por exemplo, importam conversas informais via e-mail, via telefone, as interações estão presentes em todas essas maneiras, importam encontro direto entre regulados e reguladores, entre regulados e regulados e reguladores e reguladores. Também importa todas as estratégias, mesmo que formais, a fase de estudos, com o workshop e a AIR, a fase elaboração da proposta, com a audiência pública e deliberação final, em todas elas os atores se articularam, interagiram, entre as etapas e durante as etapas.

Identificou-se também a consideração de diferentes repertórios, diferentes formas, com o workshop e com os diálogos informais, esse último para além dos ritos processuais, que de alguma forma, no caso da alteração da resolução n° 279, fez com que se aproximassem mais da realidade e do regulado. É difícil escrever normas, com grau de complexidade, mais ainda, mas permitir outros tipos de repertório, outras estratégias, pode auxiliar na construção de um instrumento de ação pública.

Percebeu-se a característica multiatorial da Agência em seu processo normativo: desde a matriz do processo, em inspeções, em reuniões, eles contatavam os regulados, as necessidades e dificuldades foram descobertas dessa maneira e influenciaram de alguma forma, junto com os estudos, na tomada de decisão. E todas as negociações feitas, como ocorre na elaboração de um instrumento de ação pública, remetem a processos de governança.

É importante destacar, que no envolvimento de vários atores, cada um apresenta o seu interesse, que pode inferir na construção da norma, as representações dos atores justificam suas ações, todos esses fatores podem inferir nos resultados de construção de instrumento de ação pública. No objeto estudado, isso pode ser contemplado quando se tem 77 contribuições de audiência e apenas 2 são aceitas total ou parcialmente, quer dizer, as representações dos atores significam muito nesses processos de construção de normas, apesar da tentativa e esforço de inclusão e saídas do escritório para elaboração de um instrumento de ação pública, percebe-se ainda, uma centralidade nas mãos de um ator para o concebimento de uma norma.

Cabe considerar, que, apesar do estabelecimento de características de um processo de governança, onde negociações são feitas e metas são discutidas entre os atores, tal como dado no capítulo analítico sobre a governança no processo de um instrumento de ação pública,

percebe-se, no caso estudado, há um distanciamento da característica democrática na governança exercida pela Agência, admite-se o esforço que a Agência fez em ao utilizar estratégias que incluíssem os regulados, mas existe um protagonismo da Agência na elaboração do instrumento, foi ator articulador do processo. Verifica-se a importância das representações em casos de ação pública, dizem sobre o comportamento dos atores e influenciam nos resultados da ação.

Percebeu-se também a importância da articulação e da interação, sentiram que a norma estava pesada, alguns aeródromos não estavam conseguindo cumprir o normativo, essa percepção foi possibilitada pela interação. Para escrever a norma, foi necessária articulação entre gerências da SIA, entre a área que trata de SESCINC, do tema e a área de normas. Foram necessárias conversas, uma fez um papel de articular a área técnica com a Diretoria, não só externamente à Agência as conexões são importantes, mas dentro também. As conexões são indispensáveis para a elaboração de um instrumento, uma área veio com o conhecimento e estudos sobre a norma e a outra, seguindo o rito normativo, participou da minuta de resolução, verificou a robustez presente na norma, se as partes foram ouvidas e etc.

O movimento que a Agência fez, para a alteração, pode se aproximar do que Foucault (2007) aponta, o Estado, sozinho, não é uma realidade, mas se comunica, se articula com fatores da sociedade e da economia política, no caso, se articula com o mercado, com os regulados que são público da Agência. Essa característica pode auxiliar na conformação de um instrumento de ação pública, no que diz respeito à alteração da resolução nº 279, produziu uma resolução.

Pode-se pensar na governamentalidade apontada por Foucault (2007), auxiliou a Agência na sua aproximação com a realidade, não construindo normas apenas em escritório, mas se conectando e dialogando com os próprios regulados. Identificou-se que aos regulados estavam com dificuldades em colocar em prática a norma prevista. Mas isso não anula o protagonismo da Agência na conformação da norma e da sua forte representação durante o processo, que influenciou no resultado final em relação à produção da norma.

A resolução nº 279 e a própria atualização da norma, a resolução nº 455, representam instrumentos sociotécnicos, que ao mesmo tempo tratam de técnicas, técnicas de SESCINC, possuem um caráter social, que diz respeito à proteção de vida dos passageiros, de vidas humanas. Se deu num processo de governança, onde houve interações entre múltiplos atores e forma diferentes de construção de um instrumento de ação. Os instrumentos importam tanto quanto o escopo da norma, os requisitos da norma, no caso, principalmente, os referentes aos aeródromos de pequeno porte, que são os que tem dificuldade em manter o SESCINC devido

aos custos serem muito altos, esses aeroportos representam os atores não-humanos que também estão presentes numa ação pública e foram centrais no processo de revisão estudado.

Tratando de limitações, uma das limitações encontradas foi a não percepção ainda mais aprofundada das interações existentes, por não estar presente em reuniões ou workshop, esse aspecto foi analisado somente por meio dos relatos dados nas entrevistas e dos documentos acessados.

Outra limitação foi contatar bombeiros ou operadores de classe I que tenham participado processo, da audiência ou workshop, na pesquisa o que importa são as estratégias, a forma como se deu a alteração/atualização, mas o contato com essas pessoas tornaria o trabalho mais interessante.

Um terceira limitação foi a não percepção de processos mercadológicos, envolvendo o não reconhecimento dos atores do mercado, que também importam para o caso do processo de revisão estudado.

A partir da pesquisa realizada, algumas questões seguem em aberto, são elas: Quais os interesses que estão por trás da alteração da norma? A quem serve?; A não disponibilização de SESCINC, nos aeródromos de pequeno porte gera alguma economicidade de custos para o Estado? e; Qual impacto da flexibilização de disponibilização de SESCINC nos aeródromos de pequeno porte?

Por fim, percebeu-se que a flexibilização da disponibilização do serviço por meio da resolução n° 455 apresenta um interesse econômico, de crescimento de mercado nesses aeródromos de pequeno porte por meio da dispensa em disponibilizar SESCINC. Estudos foram apresentados demonstrando que o risco em relação a acidentes, nesses aeródromos, é pequeno. Considera-se importante o movimento e esforço que Agência fez em contatar os regulados, na tentativa de melhor adequar a norma, mas é importante considerar que ainda se trata de vidas humanas, existe um risco, mesmo que pequeno, fala-se de pessoas, de socorrer e proteger pessoas. Diante disso, importa pensar em saídas, em sugestões para garantir um melhor serviço de proteção e salvamento aos que utilizam o transporte aéreo.

5 REFERÊNCIAS

ALONSO, Angela. **Repertório, segundo Charles Tilly: História de um conceito**. v.02.03. ed. Rio de Janeiro: Sociologia&antropologia, 2012. 21 – 41 p. v. v.02.03. Disponível em: <http://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S2238-38752012000300021>. Acesso em: 24 de setembro de 2018.

ANDRADE, Jackeline Amantino de. **FORMAÇÃO ESTRATÉGICA: as políticas públicas a partir das práticas**. 1. ed. Paraná: RECADM, 2011. 47-63 p. v. v.10. Disponível em: <<http://www.periodicosibepes.org.br/index.php/recadm/article/view/638/528>>. Acesso em: 25 de setembro de 2018.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil (2013a). **2.2 Termos e Definições**. In: Resolução ANAC nº 279. Estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Cíveis (SESCINC). Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-279-de-10-07-2013/@@display-file/arquivo_norma/RA2013-0279%20-%20Compilado%20at%C3%A9%20RA2019-0517.pdf>. Acesso em: 16 de junho de 2019.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil (2015b). **153.7 Classificação do aeródromo**. In: **Regulamento Brasileiro de Aviação Civil**. In: RBAC nº 153, Emenda 02. Aeródromos - Operação, Manutenção e Resposta à Emergência. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/boletim-de-pessoal/2018/8s1/anexo-i-rbac-no-153-emenda-no-02>>. Acesso em: 8 de junho de 2019.

ANAC, AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **ATA DA 1ª REUNIÃO EXTRAORDINÁRIA DELIBERATIVA DA DIRETORIA REALIZADA NO DIA 19 DE DEZEMBRO DE 2017**. DISPONÍVEL EM: <<https://www.anac.gov.br/aceso-a-informacao/reunioes-da-diretoria-colegiada/reunioes-deliberativas-da-diretoria/2017/1a-reuniao-extraordinaria-deliberativa-da-diretoria/ata>>. ACESSO EM: 9 DE JUNHO DE 2019.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **Minuta de Resolução**. 2017. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/participacao-social/audiencias-e-consultas-publicas/audiencias-encerradas/audiencias-publicas-encerradas-de-2017>>. Acesso em 8 de junho de 2019.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **NOTA TÉCNICA Nº 11(SEI)/2017/GTNO/GNAD/SIA**. 2017. Disponível em: <https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RNR8YDw_Pie2trMwxngGi5DYyeaOeQcjD-NoDFVM5_zfAOOzmb4m9dH6bRd3pwYgcSqiENa3wxYGG0vFZr4QsF>. Acesso em: 3 de junho de 2019.

ANAC, Agência Nacional de Aviação Civil. **NOTA TÉCNICA Nº 26(SEI)/2017/GTNO/GNAD/SIA**. 2017. Disponível em: <https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5RQ313SVyw7deHC56901d1PEpvIVifhyb9o27v3bnhhIya5wJxJ2tFrqlVSncfypoaV4NaPelBRajoyVqWfrv9J>. Acesso em: 8 de junho de 2019.

ANAC, AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL. **NOTA TÉCNICA Nº 28(SEI)/2017/GTNO-SIA/GNAD/SIA**. 2017. DISPONÍVEL EM:

<https://sistemas.anac.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?9LibXMqGnN7gSpLFOOgUQFziRouBJ5VnVL5b7-UrE5SfGT7Pa0xMjC2q0VmTNZduMtfTAZVZO-ne64K8l8zitWeKuT1xpcL6z3o3-1TT9pHTldMuqCeC0Nnos-FHZg>. ACESSO EM: 8 DE JUNHO DE 2019.

BRASIL. Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <http://www.anac.gov.br/A_Anac/institucional>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

BRASIL. **Agenda Regulatória**. In: Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria>>. Acesso em: 10 de setembro de 2018.

BRASIL. **Quem é quem**. In: Agência Nacional de Aviação Civil. 2017. Disponível em: <<https://www.anac.gov.br/participacao-social/agenda-regulatoria>>. Acesso em: 10 de junho de 2019.

CRUZ, Fernanda Natasha Bravo. **Das vias para o desenvolvimento democrático: regimentos internos de conselhos de políticas públicas como instrumentos de ação pública transversal e participativa**. [S.l.]: Gigapp, 2017. 37 p. Disponível em: <<http://www.gigapp.org/ewp/index.php/GIGAPP-EWP/article/view/72>>. Acesso em: 26 de setembro de 2018.

CUNHA, D. A. **Conclusões quanto aos custos regulatórios**. In: Qualidade Regulatória: Análise de impacto com gerenciamento de risco para a exigência de serviços de combate a incêndio e salvamento em aeroportos civis brasileiros. 2016. p. 93. 114f. Dissertação (Mestrado em Transportes) – Departamento de Engenharia Civil e Ambiental.

CUSTÓDIO, Quezia Lopes Carvalho. Agências reguladoras e o seu papel no Brasil. In: **Âmbito Jurídico**, Rio Grande, XX, n. 162, jul 2017. Disponível em: <http://www.ambito-juridico.com.br/site/?n_link=revista_artigos_leitura&artigo_id=19192&revista_caderno=4>. Acesso em: 11 de novembro de 2018.

FISCHER, Frank. **Para além do empirismo: policy inquiry na perspectiva pós-positivista**. Tradução: Rosana Boullosa. Revista NAU Social, v.7, n.12, p. 163-180 Mai/Nov 2016.

FOUCAULT, Michel. A governamentalidade. In: **Microfísica do Poder**. Tradução Roberto Machado. 24. ed. Rio de Janeiro: Edições Graal, 2007. Cap XVII, p. 163-172.

GILL, Rosalind. Análise de discurso. In: BAUER, Martin; GASKELL, George. **Pesquisa qualitativa com texto, imagem e som: um manual prático**. Petrópolis, RJ: Vozes, 2007.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Instituições, normas e instrumentos de ação pública. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012. cap. 5, p. 171-206.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Introdução: Políticas Públicas, Ação Pública, Governança. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012, p. 31-34.

LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. Uma sociologia da Ação Pública. In: LASCOUMES, Pierre; LE GALÉS, Patrick. **Sociologia da Ação Pública**. Alagoas: Edufal, 2012. cap. 1, p. 35-64.

LATOUR, Bruno. Introdução à Parte 1: Como Se Alimentar de Controvérsias In: **Reagregando o social: uma introdução à teoria do Ator-Rede**. Salvador-Bauru: EDUFBA-EDUSC; 2012, p. 41-47.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. Técnicas de Pesquisa. In: MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. In: **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003. cap 9, p. 174 – 214.

SECCHI, Leonardo. Governança pública. In: **Modelos organizacionais e reformas da administração pública**. Rev. Adm. Pública [online]. 2009, vol.43, n.2, pp.357-361. Disponível em: <<http://www.scielo.br/pdf/rap/v43n2/v43n2a04>>. Acesso em: 20 de março de 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. 2. ed. Porto Alegre: Bookman, 2001. cap 1, p. 19-37.

7 APÊNDICES

8 Apêndice A – Roteiro de entrevista semiestruturado – Especialista em Regulação de Aviação Civil

- 10 Qual cargo ocupa? Qual é a sua função? Há quanto tempo exerce a função? Há quanto tempo está na ANAC?
- 10 De quem foi a iniciativa para atualização/revisão da norma? Como perceberam essa necessidade?
- 10 Existiam dificuldades na norma prevista anteriormente? Quais?
- 10 Como foi o processo de atualização da resolução n° 279 (módulo I)? Por quais etapas esse processo passou?
- 10 Quais as estratégias/meios utilizados? Houve estudo prévio?
- 10 Quem participou do *workshop*?
- 10 Qual a importância do *workshop* para a atualização da resolução? E da audiência pública?
- 10 Qual foi o seu papel no processo de atualização da norma? Como participou do processo?
- 10 Outros atores, além dos servidores da ANAC participaram do processo de atualização da norma? De que forma se deu essa participação?
- 10 Como foi o diálogo com os regulados? De que maneira esse diálogo foi permitido?
- 10 Fora do espaço de diálogo promovido pela ANAC, houve diálogos informais? Como aconteceram? Qual a importância dos diálogos informais?
- 10 Algo ficou de fora da revisão?
- 10 Qual a importância da Resolução n° 279?

9 **Apêndice B – Roteiro de entrevista semiestruturado – Operador de aeródromo e Bombeiro de aeródromo**

- Qual o seu cargo? Qual sua função? Há quanto tempo exerce a função?
- Como percebeu a necessidade de alteração da norma? Houve dificuldades quanto ao cumprimento da norma?
- Como foi o diálogo com a Agência no processo de atualização da resolução n° 279?

- Houve alguma articulação/organização com outros operadores de aeródromo/bombeiros para a proposição de alterações na norma?
- Os espaços de discussão disponibilizados pela ANAC foram importantes para a atualização da norma? Qual a importância do *workshop*?
- Fora do espaço promovido pela ANAC, houve outra oportunidade de diálogo?
- A atualização satisfaz as alterações desejadas?
- Algum ponto ficou fora da atualização da resolução nº 279?
- Qual a importância da norma?

10

11

12

13

14 ANEXOS

15 Anexo A – RESOLUÇÃO Nº 279, DE 10 DE JULHO DE 2013.¹



¹Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/resolucoes-2013/resolucao-no-279-de-10-07-2013>

RESOLUÇÃO Nº 279, DE 10 DE JULHO DE 2013.

Estabelece

critérios

regulatórios quanto à implantação,
operação e manutenção do Serviço de
Prevenção, Salvamento e Combate a
Incêndio
em Aeródromos Civis (SESCINC).

(Texto compilado)

A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, no uso da competência que lhe foi outorgada pelo art. 11, inciso V, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto no art. 8º, incisos X, XI, XXI, XXX e XLVI, da mencionada lei, e considerando o que consta do processo 60800.079079/2011-79, deliberado e aprovado na Reunião Deliberativa da Diretoria realizada em 10 de julho de 2013,

RESOLVE:

Art. 1º Estabelecer, nos termos do Anexo desta Resolução, os critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Civis (SESCINC).

Parágrafo único. O Anexo de que trata este artigo encontra-se publicado no Boletim de Pessoal e Serviço desta Agência (endereço eletrônico www.anac.gov.br/transparencia/bps.asp) e igualmente disponível em sua página “Legislação” (endereço eletrônico www.anac.gov.br/biblioteca) na rede mundial de computadores.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

Art. 3º Ficam revogadas:

I - a Resolução nº 115, de 06 de outubro de 2009, publicada no Diário Oficial da União nº 192, de 07 de outubro de 2009, Seção 1, p. 16; e

- ⑩ - a Resolução nº 212, de 29 de dezembro de 2011, publicada no Diário Oficial da União nº 251, de 30 de dezembro de 2011, Seção 1, p. 5.

MARCELO PACHECO DOS GUARANYS

Diretor-Presidente

e no Boletim de Pessoal e Serviço – BPS, v.8, nº 28 S1 (Edição Suplementar) de 16 de julho de 2013.

16

17

18

19

20

21

22

23

24

25 Anexo B – RESOLUÇÃO Nº 455, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2017²

26

**27 455, DE 20 DE DEZEMBRO DE 2017.**

Altera dispositivos da Resolução nº 279, de 10 de julho de 2013.

A DIRETORIA DA AGÊNCIA NACIONAL DE AVIAÇÃO CIVIL - ANAC, no exercício das competências que lhe foram outorgadas pelo art. 11, inciso V, da Lei nº 11.182, de 27 de setembro de 2005, tendo em vista o disposto no art. 8º, incisos XXI e XXX, e considerando o que consta do processo nº 00058.519079/2017-39, deliberado e aprovado na 1ª Reunião Extraordinária Deliberativa da Diretoria, realizada em 19 de dezembro de 2017,

RESOLVE:

Art. 1º Promover as seguintes alterações no Anexo à Resolução nº 279, de 10 de julho de 2013, que estabelece critérios regulatórios quanto à implantação, operação e manutenção do Serviço de Prevenção, Salvamento e Combate a Incêndio em Aeródromos Cíveis (SESCINC):

I - acrescentar ao item 2.2.1 a definição do termo “Equipagem”, com a seguinte redação:

“Equipagem é o conjunto de bombeiros de aeródromo designados para compor a tripulação de um CCI ou veículos de apoio às operações do SESCINC;” (NR)

II - acrescentar os itens 3.1.1 e 3.1.2, com a seguinte redação:

“3.1.1 Os aeródromos privados em que há operações de transporte aéreo público de passageiro são classificados, para fins deste Regulamento, de acordo com os critérios do parágrafo 153.7(b) do RBAC nº 153.

²Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/resolucoes/2017/resolucao-no-455-20-12-2017>.

3.1.2 A ANAC pode estabelecer requisitos específicos a qualquer aeródromo, em razão da complexidade da operação aeroportuária, frequência anual de pousos ou do risco à segurança operacional.” (NR)

III - dar a seguinte redação ao item 6.3.5:

“6.3.5 Nos aeródromos operados por aviões com categoria contraincêndio igual ou inferior a 4 (quatro), onde existir também operação de helicópteros com regularidade, a determinação do NPCR é obtida adotando-se a correspondência indicada na tabela 6.3.5.” (NR)

IV - dar a seguinte redação aos itens 6.4, 6.4.1, 6.4.1.1 e 6.4.1.2:

“6.4 AERÓDROMOS ISENTOS DA PROVISÃO DO SESCINC

6.4.1 Excluídos os aeródromos abertos ao tráfego aéreo internacional, e sem prejuízo do disposto no item 3.1.2, estão isentos das exigências de provisão do SESCINC os aeródromos que se enquadrarem em uma ou mais das condições abaixo relacionadas: 6.4.1.1 Aeródromos Classe I;

6.4.1.2 Aeródromos privados em que há operações de transporte aéreo público de passageiro que, nos termos do item 3.1.1, sejam classificados como Aeródromos Classe I” (NR)

V - revogar o item 6.4.1.5;

VI - dar a seguinte redação ao item 6.4.2:

“6.4.2 Embora a regra definida no item 6.4.1 deste Anexo não configure um caso de defasagem, o operador de aeródromo deve, enquanto vigorar esta situação, manter os órgãos e entidades responsáveis pela divulgação de informações aeronáuticas atualizados, no que se refere à inexistência de NPCE no respectivo aeródromo. (NR)

VII - acrescentar o item 6.4.2.1, com a seguinte redação:

“6.4.2.1 O operador de aeródromo que se enquadre na regra do item 6.4.1 e que pretende, voluntariamente, prestar o serviço em seu aeródromo, deve cumprir todos os requisitos de implantação, operação e manutenção relacionados nesta norma à Classe I, sem prejuízo do previsto no item 19.1.3.” (NR)

VIII - acrescentar os itens 6.4.3 e 6.4.4, com a seguinte redação:

“6.4.3 O operador de aeródromo que tenha alterada sua classe de Classe I para Classe

- ⑩ tem o prazo de até 180 (cento e oitenta) dias para adequação aos requisitos exigidos para o novo enquadramento.

6.4.3.1 Os operadores devem estabelecer mecanismos de controle para acompanhar a evolução da quantidade de passageiros processados no seu aeródromo, de forma a antever possíveis mudanças nas classes;

6.4.3.2 Para os aeródromos Classe I, quando a média anual de passageiros processados nos últimos 24 meses ultrapassar o valor de 200.000 (duzentos mil),

a autorização de novas operações poderá ser condicionada à demonstração da viabilidade do cumprimento do exigido no 6.4.3.

6.4.3.3 Sem prejuízo às demais medidas, o não cumprimento do exigido no 6.4.3 dará ensejo à extinção das últimas frequências concedidas, tantas quantas necessárias para adequar a operação do aeródromo a um volume de processamento de passageiros compatível com o enquadramento na Classe I.

6.4.4 Uma vez instalado e operacional o SESCINC, o operador de aeródromo Classe I somente poderá requerer a cessação da obrigação de prestar o serviço quando:

- a. o número de passageiros processados nos últimos 12 meses for inferior a 160.000 (cento e sessenta mil); ou
- b. enquadrado na Classe I por dois anos consecutivos.” (NR)

IX - dar a seguinte redação aos itens 10.1.1 e 10.1.2:

“10.1.1 O operador de aeródromo deve disponibilizar equipamentos adequados de proteção individual (EPI) para resguardar a integridade física do efetivo operacional quando compondo equipagem dos CCI e veículos de apoio às operações do SESCINC. 10.1.2 O operador de aeródromo deve garantir que o EPI seja de utilização individual, e obrigatória para a(s) equipagem(ns) do SESCINC.” (NR)

X - dar a seguinte redação aos itens 10.1.2.1 e 10.1.2.2:

“10.1.2.1 O EPI tem como objetivo primordial a proteção corporal dos profissionais componentes das equipagens de um SESCINC, de uso obrigatório no cumprimento de procedimentos operacionais.

10.1.2.2 O operador de aeródromo deve assegurar que o EPI disponibilizado seja adequado às características físicas e ao exercício da função de bombeiro de aeródromo.” (NR)

XI - acrescentar o item 10.1.2.3, com a seguinte redação:

“10.1.2.3 Os profissionais no exercício das funções de BA-MC e BA-MA, enquanto no interior de CCI ou de veículo de apoio às operações do SESCINC, estão desobrigados do uso das peças do conjunto padronizado de EPI que possam reduzir a segurança da operação, mas devem contar com o conjunto completo no interior do veículo para uso imediato, caso necessitem abandoná-lo durante operações de resgate e combate a incêndio.” (NR)

XII - dar a seguinte redação ao item 10.1.4.5:

“10.1.4.5 Botas de material leve, flexível, indeformável e resistente (inclusive ao calor irradiado e a contatos ocasionais com o fogo), e que permita mobilidade adequada às atividades do bombeiro de aeródromo;” (NR)

XIII - revogar o item 13.1.2.6;

XIV - acrescentar o item 19.1.3, com a seguinte redação:

“19.1.3 O operador do aeródromo se compromete com o NPCE informado e divulgado, ainda que esse seja superior ao NPCR ou que o aeródromo esteja isento da provisão do SESCINC.” (NR)

XV - revogar os itens 19.4, 19.5.2 e 21.5;

XVI - acrescentar o item 21.8-A, com a seguinte redação:

“21.8-A Até 31 de dezembro de 2019 a ANAC aceitará, para aeródromos Classes I e II, que a função operacional de BA-MC seja exercida por bombeiro de aeródromo não detentor do certificado de especialização disposto no item 13.1.2.4 deste Anexo, desde que possua certificado de conclusão do Curso Básico de Bombeiro de Aeródromo (CBBA) que contenha a indicação de realização de treinamento de dirigibilidade de CCI de, no mínimo, oito horas.” (NR)

XVII - revogar os itens 21.10 e 21.10.1;

XVIII - dar a seguinte redação ao item 21.12:

“21.12 Até 30 de junho de 2019 a ANAC aceitará que a função operacional/supervisional de BA-CE seja exercida por bombeiros de aeródromo detentores dos certificados de habilitação relacionados nesse Anexo e com experiência mínima de 2 (dois) anos na função de bombeiro de aeródromo, evidenciada por declaração formal emitida pelo operador de aeródromo”. (NR)

XIX - revogar os itens 21.13, 21.14 e 21.14.2;

XX - dar a seguinte redação às letras “a” e “b” do item 21.15:

“21.15

- a. a partir de 1º de janeiro de 2019, para os bombeiros de aeródromo em exercício das funções operacionais do SESCINC em aeródromo Classe IV;
- b. a partir de 1º de janeiro de 2020, para os bombeiros de aeródromo em exercício das funções operacionais do SESCINC em aeródromos Classes II e III;” (NR)

XXI - revogar a letra “d” do item 4.2.3.1, o item 4.3.1.5 e sua letra “a” e o item 6.3.3.8 e sua letra “a”, todos do Apêndice do Anexo.

Art. 2º Esta Resolução entra em vigor na data de sua publicação.

JOSÉ RICARDO PATARO BOTELHO DE QUEIROZ
Diretor-Presidente